

戦後の地域福祉実践の再検討（2）

—大阪府枚方市における住民運動・自治と社会福祉協議会活動—

竹之下 典 祥

社会福祉協議会は、地域福祉推進が社会的使命である非営利組織として全国の市区町村に存在するが、歴史的には連合国軍総司令部（GHQ）の民主化政策の中で、上意下達の官制地域福祉組織化された中間セクターとしての性格をぬぐえない。本稿では、介護保険施行まで福祉の町として全国的に注目されてきた大阪府枚方市の地域福祉が、住民運動と自治推進により基盤形成され、そのうえに本来的な社会福祉協議会活動によって形成された過程を辿る。その後、行政からの事業受託による福祉事業を担うセクターとして、総合型に発展した枚方市社会福祉協議会の活動に着目して、日本の戦後地域福祉の発展と経過を反映した地域福祉活動を実践した事例として取り上げ、地域福祉実践に内包する問題点と公私協働の課題を明らかにすることを目的としている。結論としては、国レベルでの社会福祉基礎構造改革、自治体レベルの行財政改革による影響が如実に反映された地域福祉の様態が見いだされた。

キーワード：地域福祉、社会福祉協議会、住民運動、公私協働、福祉コミュニティ

第1章 研究の概要

第1節 はじめに

1. 枚方市社会福祉協議会について

枚方市はかつて行政や社会福祉協議会（以下：「社協」と略称）による活動を通じて福祉都市「福祉のまち」としての高い評価を受けてきた。枚方市福祉協議会（以下：「枚方市社協」と略称）は社会福祉基礎構造改革以前から、社協の本来活動であるコミュニティ・オーガナイズーションと行政からの福祉事業受託を二本柱とする総合型社協としての性格をもっていた。

とくに、枚方市社協は社会変化に伴う少数者の当事者ニーズに光を当て、福祉組織化活動を打ち立てたことに注目を受けた。また、地域福祉推進の要として全国で初めて地域福祉計画^{註i)}を策定するなど、市町村レベルの社会福祉協議会モデルとして脚光を浴びた社会福祉協議会の一つであった。

枚方市社協は2000年当初、介護保険事業に着手していなかった。むしろ、障害者の在宅福祉分野に関して、知的障害者通所施設の管理運営、障害者（身体・知的・精神）訪問介護、外出支援等を幅広く実施していた。2003年4月以降、国が措置制度から支援費制度へ移行したことによって障害福祉分野での事業が社協財務を圧迫することとなった。

他方、市制以来革新系市長が続いた枚方市に保守系市長の中司宏が就任する^{註ii)}と、枚方市財政再建緊急対応策（1999年）、枚方市構造改革アクションプラン（2001年）により出資法人等の自立経営の促進が行われ、人員数に見合った合理化策として、行政から総合福祉会館管理運営事業、介護予防事業や介護保険事業を担うこととなった。さらに、従来は行政が担ってきた民生委員・児童委員協議会、日本赤十字社等の団体事務も移管され、枚方市福祉行政のスリム化に寄与する形が形成されていった。

また、自主財源である社協会費も2003年度をピークに減収したことも相まって社会福祉協議会の独自性が発揮しづらい経営状態に陥った。行政から福祉基金として2億円積み立てしたが、こう

した事態を打破すべく低金利に移行した日本の金融機関に基金を預けるだけでなく、外資系のハイリスク・ハイリターンに預託したことで一時は年利果実の活用が図られた。

しかし、リーマンショック（2005 年）による破たんでは約 9,300 万円の損失を受ける。その後、経営再建計画が立てられ改良に努力を見せているが、国や大阪府から打ち出される地域福祉施策に対応すべく、枚方市社協は事業の見直しとともに住民・市民からの信頼回復に努力し続けている。

2. 研究の目的と方法

本稿では、社会福祉基礎構造改革以前の枚方市の地域福祉発展を行政施策・社協活動の両面から捉えなおしてみたい。特に、革新都市・枚方市において地域福祉を考察する上で、住民自治・運動の果たしてきた機能は、地域の福祉基盤を形成させる大きな役割を占めた。

筆者は枚方における地域福祉前史として、枚方市民の住民自治・運動に着目し歴史的検証を行った上で、現状の市民・住民の暮らしの状況を明らかにすることにより、枚方の地域福祉が標榜してきた、住民と社会福祉協議会との連携、行政との真のパートナーシップを築いてゆくか、公私協働のあり方を再確認したい。

併せて、枚方市社協が地域福祉計画で示した地域福祉の展開が硬直化した要因について、行政と社協双方から検討し、全国的福祉の潮流のみならず、住民の選挙行動、自治体の変貌が与えた影響を検証し、枚方市のなかで福祉が後景となった過程を記載し、地域福祉実践の実録を留める論考としたい。

第2節 枚方市の概況

大阪府の北東部、京都と大阪の中間に位置する大都市周辺の衛星都市で、南北 8 km、東西 12 km。人口は 2018 年 10 月現在 403,063 人、世帯数 15 万世帯の中核市。年少人口率 12.84%、生産人口率 59.58%、高齢化率 27.58% を占めている。¹⁾

市制は 1947 年 8 月 1 日からで、1955 年に津田町と合併してほぼ現在の市域となった。淀川の左岸の流域に生駒山系北端の京阪奈丘陵の一角を占め、西側は淀川を挟んで高槻市・島本町、南側は寝屋川市・交野市と接し、北東側は京都府八幡市・京田辺市と奈良県精華町に接している。市制以降した枚方市は、終戦直後の混乱期からのインフレーションの影響もあり大きな財政赤字を抱えることとなる。財政需要として大きなものは、貧困救済、自治体警察の整備・維持、国民健康保険制度の創設、復員人員に対する人件費負担、学制改革による学校建設であった。市制後わずか 2 年の 1949 年には 12.3% の赤字率に達した。

人口の推移や産業別人口の移り変わりは、農村・製造業都市から京都・大阪の通勤圏衛星都市として、サラリーマンを主とするサービス業従事者が転入し、1960 年以降の人口増加が著しい。1985 年頃から鈍化し、1990 年からほぼ横ばいながら 2000 年に 40 万都市となる。1999 年に国より中核市の指定を受ける。

第2章 枚方市の住民自治・運動の形成史

第1節 現代（十五年戦争以前）までの歴史²⁾

1. 近世以前（古代～江戸時代）- 直轄地と街道 -

先史時代から丘陵を中心に住居跡や石器など古代枚方人の生活を示す遺跡・遺物が見つかるが、特に、照葉樹林の繁茂した縄文時代以降、弥生時代にかけての遺跡が多く見られる。歴史時代に入っても古墳が多く、前方後円墳の禁野車塚・牧野車塚を筆頭に大小さまざまな古墳が点在する。また、奈良時代の条里制を示す区画も川越、村野、樟葉野、牧野などに現在もみられ、古くか

ら人の生活が実在したことが確認できる。

また、朝鮮半島との交流も盛んで、広大で荘厳な百済寺や王仁塚（渡来の伝王仁博士の墓）などの存在から明らかになっている。

こうした交流がみられたのも、平城京・平安京の時代から、難波の津と平城京を結ぶ水運・陸運の要所であったこと、京都から高野山詣での幹線としての東高野街道とその脇道の山根街道、平城京へのルートとして宇治街道ならびに磐船街道がある。関所が京街道沿いに北は楠葉、南は三矢に、京街道と宇治街道の分岐点の禁野にもおかれ、枚方宿場を核に交通都市としての性格を古代から有していた。

一方で、枚方は歴史時代を通じて天皇領（狩猟場）または幕府の直轄地（交通要所で農地）で、幕末まで戦乱で田地畑は荒され、農地ばかりか住居や生命まで奪われる危険にさらされた。特に江戸時代以降は領主が一定せず、年貢の取りたても厳しく、農民を中心に生活は困窮を極めた。

そこで、宗教的な結びつきで市域に出口・招堤・枚方上町の3カ所に寺内町（浄土真宗）が組織され、強固な自治で戦乱や飢饉から自衛・連帯する村が形成された。特に出口・招堤は農村で交通の要所に位置していたため、戦国諸大名の難から逃れるために寺内町を形成した。

他にも宗教的連帯は講が催される程度の自治村落として、市域に多くの環壕集落の形態を確認することができる。枚方宿の中心歓楽街であった泥町を除けばいずれも農村で前述した寺内町の一つの招堤、一般農村集落の船橋・山之上・茄子作・甲斐田・田口・野・春日などである。^{註三)}

2. 近代（明治～戦中）- 洪水と農民運動そして軍需産業 -

北河内平野、なかでも枚方から下流域の地は茨田（まんだ）郡の名称が明治時代まで使用されていたように、茨田湿地と呼ばれる沖積低地・後背地が占め、淀川水系が運ぶ肥沃な砂礫土は水田（水稻や蓮田）に適している反面、洪水・氾濫の繰り返しにより作物が根付かず、悪水を排除する工夫として「縄手」という堰堤も中振などに構築された。

したがって、枚方市域東南端の淀川の茨田堤は仁徳天皇、豊臣秀吉（文禄堤：1594年）による二度にわたる大規模築堤、さらに川村瑞賢による淀川改修（1984年）、宝永の大和川分離・分流（1704年）が行われたが江戸時代だけで洪水回数は66回の記録が記されている。治水の重要性が収穫や人々の暮らし向きを左右し、治安問題にまで発展した。築堤による河床上昇は花崗岩地帯特有の天井川化によるもので、淀川左岸の茨田平野は明治時代以降も頻繁に洪水に見舞われ、枚方市域だけでも7回洪水に襲われた。

1896（明治29）年から15年間にわたる淀川改修大工事が行われ、1919（大正8）年には淀川左岸水防組合も組織され洪水対策が整えられたが、一連の工事費に1976年現在の貨幣価値で約1000億円を費やしたため、大阪府の負担分として国から1/4求められ、枚方市民は一人1円（約12,000円：同じく1976年現在貨幣価値）の特別税を課せられることになった。

そうした、小作農に対する支配層や地主の小作料取り立てと、自然災害（洪水や干ばつ）により、明治維新後の農民の生活も困窮を極めた。農民（小作）争議が明治時代からみられるようになり、大正時代に運動として隆盛した。

1921（大正10）年賀川豊彦・杉山元治郎らの呼びかけに呼応して、茄子作に小作人組合、中振に小作人会が結成される。翌年、神戸の日本農民組合本部と連携して、津田に大阪府下、最初の農民組合支部が結成され、枚方各地に支部が広がり日本農民組合北河内連合会に発展する。8月には中宮（山田村）・西芳寺で賀川豊彦を中心に一週間「第1回農民学校」を開く。主要な委員から村会議員に5名（12名中）が当選する。

他方、1894（明治27）年の日清戦争勃発により、陸軍の軍備拡張のため禁野火薬庫が1896（明

治 29）年に建設される。1909（明治 42）年の 1 回目爆発で 7 人の兵士の負傷者を出したが、その後も拡張を続け、ついに 1939（昭和 14）年 3 月 1 日の 2 回目の大爆発では死者 94 人、重軽傷者 602 人という大惨事となった。

しかし、戦禍の広がりとともに、南部の香里丘陵でも火薬製造所が築かれ、枚方は軍需産業の街としての側面と、農民運動の街の側面を合わせもつこととなる。

ただし、陸軍によって強制的に先祖代々の土地を収用された農民（地主・小作人）の断腸の思いが語れていることと、土地を失い没落した現実。そして爆発事故による肉親・友人の貴い犠牲は、農民に限らず枚方の住民の自治意識や運動を鈍らせるものではなかった。

3. 現代（戦後）- 革新市政の誕生と衛星都市化 -

戦後の農地解放は名実ともに農民に土地をもたらし、枚方も例外ではなかった。北河内連合会で中心となった寺嶋宗一郎が日本農民組合執行委員長として活躍し、のちの戦後の大枚方町の町長そして 1947 年市政後初代の市長となり、ここに革新市政が誕生する。

新憲法のもとで、市民として参政権を得た結果、上記のような元日本農民組合執行委員長を首長とし、旧村からも農民出身の革新政党の議員が多数を占める議会が成立した。

また、特に朝鮮戦争に関連して、政府・占領軍は火薬製造所再開の動きを絶やさなかった。そこで、枚方市民が跡地平和利用を切望し枚方市は要望書を国（当時の通産省）に提出したが、わずかに、市民病院と保育所の建設のみが認められるに留まった。こうした戦後間もない混乱期において枚方市民のとった行動は、生命と平和を希求する真の自治を願う表れであったといえる。

第 2 節 福祉基盤の形成と福祉関連施策

1. 労働運動

市政移行に伴い、枚方市職員労働組合が設立され、それまで、倉敷紡績枚方工場にしか組織されていなかった労働組合が、各企業にも波及し、枚方市労働組合連合会として社共合同で展開し、さらには北河内労働組合懇談会組織へと発展し、現在の自治労連系・自治労系組合に分離しても、革新市政（首長）を支持し発展させる母胎として、また、その後の各住民運動の媒体や触媒的働きを果たした。

2. 平和運動

禁野弾薬庫跡は戦後も放置され、枚方市が払い下げを申請していたが、学校と市民病院だけに限られた。占領軍が砲弾を発注した（株）小松製作所に対して禁野弾薬庫の払い下げが決定され、実弾製造の動きを絶対阻止しようとした急進的住民によって工場内にダイナマイトを仕掛けられるという「枚方事件」が発生する。³⁾

同時期に、香里製造所の再開に対しても複数の企業が払い下げ申請を行うに至って、近隣住民による反対同盟が結成され、1 万人署名と国会・政府陳情。さらに、国会議員現地視察には 4,000 人もの反対市民が沿道を埋め尽くした。こうして、1955（昭和 30）年になって、ようやく住宅公団によるニュータウン計画が、香里製造所と禁野弾薬庫跡に計 8,000 戸の住宅建設計画を打ち出し、軍需都市から平和都市への歩みを進めた。

3. 保育所運動

平和利用と近代化の象徴として禁野弾薬庫跡に市内最初の保育所（公立）が設置された（1949 年）。1958 年から入居の始まった香里団地は、4,883 戸 1 万人規模の大規模ニュータウンで、吹田市に千

里ニュータウンができるまで東洋一のニュータウンとして大阪市内や京都から転入する新しい市民層が入居してきた。そうした新市民層には公務員・教員などのサラリーマン家庭で共働きの核家族が多く入居していたため、子どもの保育が大きな問題として浮かび上がってきた。

一方、その中に、多田道太郎（当時：京都大学人文科学研究所助教授）をはじめとする京都大学の同窓生4人を発起人とする「香里ヶ丘文化会議」が1960年に発足する。地域民主主義を前面に「日本の改革は団地から」をスローガンに、団地内の生活問題は地域全体の問題として取り上げる姿勢をもっていたことから保育所運動が率先して取り組まれ、全戸配布の『香里めざまし新聞』の一面を飾るだけでなく、住民自身による共同保育所を開設して連絡紙『たたいてむすんでひらいて』を発行する。

また、鶴見俊介や松田道雄など、著名な文化人を講演者として招き、市長との直接交渉も繰り返して行なった。足掛け13年にわたる粘り強い活動によって公立保育所が次々と開設されたばかりか、私立保育所への助成や保育料の減免や値上げ抑制の成果をあげていった。そして、病気の時の保育は当初、児童ヘルパーの派遣で対応されていたが、1969年に団地内の小児科医院併設の病児保育所が設置された。1979年には市内2ヶ所目の病児保育所が全国初の公立病院内に設置された。5床の病児保育は文字通り感染性の病気にも対応する病児保育室となった。

一連の「香里文化会議」を核とした香里団地住民の保育所運動を市民運動の範として賞讃され、松田は『たたいてむすんでひらいて』に「文化運動の記念碑」と題した寄稿も寄せている。

4. 公民館運動

前項で紹介した「香里文化会議」だけでなく、地域社会づくりを文化と名づけたように、枚方市民のさまざまな社会教育分野での活動は目覚しく31団体で合計3万人余を数えた。1963年2月『枚方の社会教育NO.2』『社会教育を全ての市民に』と題して社会教育諸活動を総括・明文化したといわれる『枚方テーゼ』が打ち出される。^{註iv)}

社会教育のバイブルともいわれ、特に『社会教育は憲法学習である』という一文は社会教育の姿を現す代名詞のように広がった。押し付けでない日本国憲法（新憲法）の教育的権利の具体化と評価され、後の「下伊那テーゼ」や「三多摩テーゼ」へ影響をもたらした。

そして、他地域への波及そのものよりも枚方の市民運動の精神的支柱であり、後の社会民主主義行政施策への影響をもたらしたといえるだろう。少なくとも、現在の公民館活動の隆盛をみれば、社会教育がなかでも公民館が市民活動拠点として誰にでも開かれた場であり、さまざまな活動を展開していることが窺える。

5. 障害児統合教育運動

公務員労働組合が枚方で果たした役割・機能は大きい、とりわけ枚方市教職員労働組合の障害児統合教育への取り組みは、「地域で共に学び共に生きる」理念だけに留まらないで教育実践を含めた教育活動であり、社会活動であるとして内外から評価を受けてきた。

ここでも、香里団地内の開成小学校での教育実践から養護学級の設置とともに、各小学校そして中学校へと発展していった。

また、大阪府・大阪府教育委員会が枚方市内に府立養護学校の建設を打ち出し、先に枚方市教職員労働組合を筆頭に障害児をもつ保護者・支援者の反対運動が繰り広げられた。

かわって、中学卒業後の進路として府立高校全日制普通科への障害学生の受け入れの要求へと展開してゆく。結果、養護学校は隣接市の交野市内に建設されることとなったが、全日制普通科への進学は排除され、枚方市教育委員会が出身中学校施設内の利用を認め、指導員を配置して1年更新

で3年間在籍できる進路補助事業が導入された。

6. 障害者自立生活運動

一方、障害者が地域で当たり前に生活する障害者自立生活運動の場としても、枚方が大きな拠点としての役割を果たす。

一つは、労働生活（生産活動）の場（機会）の保障として障害者労働センターを中心とした地域共同作業所（小規模作業所）運動であり、もう一つは、地域での自立生活を可能にする公的介護保障（地域介護権）としてのホームヘルプ、ガイドヘルプ。ケア付き住宅の確保であった。

最も小規模作業所が拡大した時期は40ヶ所を越える作業所が開設され、ホームヘルプ・ガイドヘルプの拡充により脊椎損傷や脳性まひなどの全身性障害の場合でも地域生活が可能となり、のちの高齢者24時間介護の質的な基盤整備が障害福祉の分野で行なわれた。

第3章 枚方市社会福祉協議会活動

第1節 枚方市社会福祉協議会の成立と発展

1. 社会福祉協議会の設立

中央社会福祉協議会（現：全国社会福祉協議会）が結成され、戦後の日本型C O S（Community Organization for Social welfare）の誕生であるが、民間組織でありながら官制主導で全国地方自治体に設立されていった。枚方市においても、大枚方町から市制に移行した1951年6月に社協設立総会を行い、枚方市社会福祉協議会が設置された。枚方市社協を社協活動の展開によって4つの時期に区分する（【表1】参照）。

2. 第1期：枚方市社協設置と創設期（1951-1964年）

翌1952年には、身体障害者実態調査、不就学児童実態調査といった調査活動を実施する。一方で、「家庭相談所」設置や山田小学校区が地区社会福祉協議会を設置するなど、コミュニティ・オーガナイザーとしての社協本来事業を展開していく。1955年に津田町と合併して、東部地域に市域が拡大する。この年は、高齢者無料入浴や映画観覧券配布、「結婚相談所」設置を行う。1956年の世帯更生資金貸付制度開始、1958年の老人クラブ結成支援、1959年の老人無料健康診断を実施する。1962年「家庭相談所」を「心配ごと相談所」に改名。1963年「善意銀行」事業開始。技術労働奉仕は、奉仕活動センター（現在のボランティアセンター）で活動。1964年からは、奨学金交付制度（1981年まで）を設けるなど、調査・研究、地域社会資源開発、相談援助、地域組織化といった地域福祉推進の推進を使命とする社会福祉協議会の基礎的活動を展開した時期である。

3. 第2期：法人化と事業受託開始期（1965-1974年）

1965年大阪府の指導のもと法人格取得のために法人設立発起人会（17名）設置され、翌1966年に社会福祉法人認可される。1969年、第二種社会福祉事業の家庭奉仕員派遣事業受託が行われる。また、大阪万博開催の1970年、保育所運動の潮流が病児保育に及び、市内最初の病児保育室がH小児科病院に併設する形で開設され、共済会組織での運営の事務事業を当初から受託する。この年に二つの小学校区で、地区福祉員会にあたる校区福祉委員会が結成された。

1971年の緊急かけこみ資金貸付制度の開始、1972年の献血推進協議会設置と献血事業の開始、高齢者無料職業無料紹介事業開始と独居老人宅インターフォン設置事業受託、1973年の精神衛生推進協議会設立など、当時としてのマイノリティ支援や社会福祉の谷間を埋める社会資源開発、連絡調整を図るネットワークづくりを展開した。

【表 1】 枚方市社会福祉協議会の事業展開[主なもの] (※枚方市社会福祉協議会 50 周年誌より著者作成)

年(元号)	独自（自主）事業	自治体等からの受託事業	備 考
1951(昭 26)	6 月に社協設立総会		社会福祉事業法施行、中央社会福祉協議会発足
1952(昭 27)	身体障害者・不就学児童実態調査実施、「家庭相談所」設置		母子福祉基金の貸付に関する法律施行
1955(昭 30)	高齢者無料入浴・映画観賞券配布、「結婚相談所」設置	大阪府世帯更生資金貸付制度発足	枚方市と津田町が合併
1956(昭 31)	世帯更生資金貸付制度開始		
1958(昭 33)	老人クラブ結成支援		国民健康保険法施行
1959(昭 34)	老人無料健康診断実施		国民年金法施行
1960(昭 35)	歳末たすけあい運動実施		精神薄弱者福祉法施行
1962(昭 37)	「家庭相談所」を「心配ごと相談所」に改名		中央社会福祉協議会「社協基本要項」発行
1963(昭 38)	「善意銀行」事業開始。技術労働奉仕は奉仕活動センターで活動		老人福祉法施行
1967(昭 42)	社会福祉法人認可		各市町村社協基本調査報告書
1969(昭 44)		家庭奉仕員(ホームヘルパー)派遣制度受託	第二種社会福祉事業
1970(昭 45)	校区福祉委員会結成（殿二、山之上）	病児保育事業受託	
1971(昭 46)	緊急かけこみ資金貸付制度開始		
1972(昭 47)	献血推進協議会設置、高齢者職業無料紹介事業開始	献血事業受託、独居老人宅インターホン設置事業受託	
1973(昭 48)	精神衛生推進協議会設立		老人医療費支給制度開始
1975(昭 50)		老人看護人派遣事業受託	
1976(昭 51)		総合福祉センター管理運営事業、入浴サービス事業受託	
1978(昭 53)	ボランティアスクール開設		富山事件
1979(昭 54)	ひとり暮らし老人会発足		
1980(昭 55)		精神薄弱者通所更生施設管理運営事業受託	第一種社会福祉事業
1981(昭 56)	独居老人ふとん乾燥機貸与事業開始、 社協だより発行		国際障害者年
1982(昭 57)	父子福祉会発足 、独居老人宅都市ガス警報器設置事業		ボランティア活動振興事業補助金交付
1983(昭 58)	ひとり暮らし老人会会長連絡会 、父子福祉会援助ボランティアグループ結成、 わたり老人介護者（家族）会発足 、援助ボランティア結成		福祉振興基金・福祉基金設置
1984(昭 59)	介護講習会開始、くらしにやくだつハンドブック発行 枚方市市営せいり刑等薬物乱用防止推進協議会設立		老人合同ケア連絡協議会設立（医師会、保健所、老人福祉課、保健センター、社協）設置
1985(昭 60)	枚方市社会福祉協議会強化計画策定		
1986(昭 61)	創立 35 周年記念大会開催、枚方市社協 35 周年記念誌「あゆみ」発行		高齢者福祉サービス調整チーム設置
1987(昭 62)	枚方市地域福祉計画策定		
1988(昭 63)	在宅介護用品・用具展示販売システム推進事業開始おとしり相談コーナー設置、枚方市社会福祉協議会の組織強化と整備について報告書策定	移送サービス（福祉タクシー）モデル事業受託	
1989(平 1)	「枚方市のホームヘルパー事業について報告」市に提出 CW(コミュニティワーカー)4 名態勢		ゴールドプラン
1990(平 2)	「精神薄弱者（児）等問題検討委員会報告」市に提出		老人福祉法等八法改正
1991(平 3)	「第三セクターに関する調査研究報告」市に提出 地域共同作業所連絡会結成、設立 40 周年記念大会開催	ホームヘルパー養成基礎講習会(3 級)開始	
1992(平 4)	枚方市精神保健推進協議会発足、老人介護者(家族)の会地域デイクア		
1993(平 5)		高齢者・重度身体障害者住宅改造成成モデル事業受託	第一次枚方市高齢者保健福祉海外調査団派遣
1994(平 6)	東部地区地域デイクア事業実施 ホームヘルパー7 時~20 時派遣の時差勤務試行	枚方市精神保健推進協議会事務局事務受託 シルバーデイハウス事業受託	枚方市高齢者ホームヘルパー24 時間派遣事業開始
1995(平 7)	阪神大震災救援活動実施、ボランティア体験プログラム事業第 2 次枚方市地域福祉計画策定	高齢者食事サービス等調査研究受託	こころの電話相談開設、保守市長誕生
1996(平 8)	ふれあいのまちづくり事業実施（～2000 年）	配食サービスモデル事業受託（小倉・山田校区）	
1997(平 9)	経済生活支援サービス事業開始、ふくし相談開設		
1998(平 10)	小地域ネットワーク活動推進事業開始(9 校区福祉委員会指定)、福祉人権相談開設	枚方市総合福祉会館管理運営受託	指定管理制度の導入
1999(平 11)	福祉情報相談開設、精神障害者家族会「わが家あいの会」結成	福祉情報提供システム運用、地域福祉権利擁護事業受託	介護保険法施行、枚方市財政再建緊急対応策
2000(平 12)	精神保健福祉推進協議会設置	日赤・民生児童委員協議会事務受託	介護保険制度開始
2001(平 13)	設立 50 周年記念事業、校区子育てサロン設置開始（長尾）	市の出資法人等の自立経営の促進⇨	枚方市構造改革アクションプラン
2002(平 14)	45 校区に福祉委員会設置		
2005(平 17)	第 3 次枚方市地域福祉活動計画策定		枚方市市区コミュニティ協議会
2006(平 18)	地域包括支援センター運営受託（第 1 圏域）	知的障害者地域活動センター 1 型事業運営受託	
2007(平 19)	枚方市災害ボランティアセンター設置・活動マニュアル策定		枚方市社会福祉協議会経営戦略プログラム策定
2008(平 20)			★9,600 万円の資産損失
2009(平 21)		地域包括支援センター運営受託（第 3 圏域）	
2010(平 22)	第 4 次枚方市地域福祉活動計画策定	乳児家庭全戸訪問(こんにちは赤ちゃん)事業受託	
2011(平 23)	全校区に子育てサロン設置		
2012(平 24)	コミュニティワーカー4 名から 8 名態勢に倍増（⇒出張相談等充実）	枚方市障害児通学支援事業アセスメント調査事業受託	枚方市社会福祉協議会経営戦略プログラム(第 2 期)策定

4. 第3期：福祉組織化・地域組織化と事業受託の並走期 (1975-1999 年)

1975年から1977年は、老人看護人(のちの訪問入浴事業に連動)派遣事業受託、総合福祉センター管理運営事業受託、入浴サービス事業受託、寝具乾燥事業受託と在宅高齢者施策に対応する行政からの受託事業が次々と寄せられる。最大の受託事業が精神薄弱者更生施設「枚方市立くすの木園」管理運営事業受託である。^{註v)}

以降、移送サービス(福祉タクシー)モデル事業受託(1988年)。ホームヘルパー養成基礎講習会(3級)開始(1991年)。高齢者・重度身体障害者住宅改造助成モデル事業受託(1993年)。枚方市精神保健推進協議会事務局事務受託、シルバーデイハウス事業受託(1994年)。高齢者食事サービス等調査研究受託(1995年)。配食サービスモデル事業受託(1996年)。枚方市総合福祉会館管理運営受託(1998年)。福祉情報提供システム運用管理、地域福祉権利擁護事業受託(1999年)と毎年のように受託が行われる。理由は、行政が直接実施することが事務手続き上煩雑であること。財政再建団体転落危機が顕在化した時期と相まって行政の効率化を標榜し始めたこと。この2つの理由から、第二社会福祉事務所的な機能役割を担わされた。

他方、本来の社会福祉協議会活動を目覚ましく展開していく。

独居老人ふとん乾燥機貸与事業を皮切りに、福祉情報提供としての社協だより発行(1981年)。父子福祉会発足、独居老人宅都市ガス警報器設置事業(1982年)。ひとり暮らし老人会会長連絡会、父子福祉会援助ボランティアグループ「ペンギン」結成、ねたきり老人介護者(家族)会発足、ねたきり老人介護者(家族)会援助ボランティア「コシモス」「たちばな」結成(1983年)。介護講習会開始、くらしにやくだつハンドブック発行、枚方市覚せい剤等薬物乱用防止推進協議会設立(1984年)。枚方市社会福祉協議会強化計画集約(1985年)。創立35周年記念大会開催、枚方市社会福祉協議会35周年記念誌「あゆみ」発行(1986年)。全国初の地域福祉計画「枚方市地域福祉計画」策定(1987年)。在宅介護用品・用具展示販売システム推進事業開始、おとしより相談コーナー設置、枚方市社会福祉協議会の組織強化と整備について報告書策定(1988年)。「枚方市のホームヘルパー事業について報告」市に提出、CW(コミュニティワーカー)4名態勢(1989年)。「精神薄弱者(児)等問題検討委員会報告」を市に提出(1990年)。「第三セクターに関する調査研究報告」を市に提出、地域共同作業所連絡会結成、設立40周年記念大会開催(1991年)。枚方市精神保健推進協議会発足、老人介護者(家族)の会地域デイケア(1992年)。東部地区地域デイケア事業実施、ホームヘルパー7時-20時派遣の時差勤務試行(1994年)。阪神大震災救援活動実施、ボランティア体験プログラム事業、第2次枚方市地域福祉計画策定(1995年)。ふれあいのまちづくり事業実施(1996～2000年)。経済生活支援サービス事業開始、ふくし相談開設(1997年)。小地域ネットワーク活動推進事業開始(9校区福祉委員会指定)、福祉人権相談開設(1998年)。福祉情報相談開設、精神障害者家族会「わかちあいの会」結成(1999年)と、目覚ましいばかりの事業展開に全国の社会福祉協議会のみならず、地域福祉関係者の衆目的となった。

5. 第4期：社会福祉基礎構造改革と事業転換期 (2000-2014 年)

枚方市は行財政改革の一つとして、行政職員(特に市長部局)の職員を減員するための一手段として、行政が担っている事務を関連団体に移管する目的で、関連団体の職員数と業務の適正量を見直す策を講じた。結果、主要なものだけで枚方市社協は、民生委員・児童委員連絡協議会事務、日本赤十字社事務といった団体事務の移管が毎年のように行われることになった。

一方、「枚方市構造改革アクションプラン」を通じて、市の出資法人等の自立経営の促進を迫った。枚方市社会福祉協議会は「枚方市社会福祉協議会経営戦略プログラム(第一期)」の策定行うが、市から貸与された福祉基金の運用益を拠り所としたため、当時の枚方市社協理事者の判断でハイリ

スク・ハイリターンの資産運用に信託し、リーマンショックによる基金が約 9,300 万円減するという巨額の資産損失をひき起こす。

上記は市議会やマスコミで取り上げられる事態となる。枚方市社協三役（会長・副会長）を始め理事者を刷新した。その後は、枚方市における地域福祉の役割・機能を見直す具体的な方策として、枚方市「枚方市地域福祉計画」と枚方市社協「枚方市地域福祉活動計画」との連携・協力関係を確認し、第 4 次地域福祉活動計画を枚方市社協以外の民間社会福祉計画として位置づけし直した。同時に、「枚方市社会福祉協議会経営戦略プログラム（第二期）」（2012 年 3 月）以降、枚方市社会福祉協議会経営戦略プログラムを枚方市社協の強化発展計画として「地域福祉活動計画」をバックアップする計画と位置づけるようになった。

非営利組織である社会福祉協議会の使命、地域福祉推進という本来の事業体としての機能回復を目標に置き、さらに、枚方市社協設立時から、そして「枚方市地域福祉計画」（第一次計画）以来、一貫した理念「誰もが安心して暮らせる福祉のまちづくり」を念頭に置いて事業を進めている。

内容的には、事業分類による現状把握に努めた。＜第 1 群＞地域福祉としての性格が強い事業、＜第 2 群＞公益性・公共性の高い事業、＜第 3 群＞団体事務局業務、＜第 4 群＞障害者自立支援法等に基づく自主事業、＜第 5 群＞指定管理事業に区分している【表 2】。

【表2】枚方市社協の事業仕訳

事業の性質	事業名	所管課	契機
<第1群> 地域福祉としての 性格が強い事業	小地域ネットワーク活動推進事業	地域福祉課	府社協事業
	コミュニティソーシャルワーカー配置促進事業	地域福祉課	府社協事業
	ボランティア活動推進事業	地域福祉課	自主判断
	献血推進事業	地域福祉課	市補助事業
<第2群> 公益性・公共性が 高い事業	福祉サービス利用援助事業	在宅福祉課	府・市指定
	生活福祉資金貸付事業	総務課	府社協事業
	住宅手当緊急特別措置事業	在宅福祉課	市委託
	善意銀行運営事業	総務課	自主判断
	災害時要援護者避難支援事業	地域福祉課	市委託事業
	自殺予防対策事業	地域福祉課	市委託事業
	住宅改造成調査事業	在宅福祉課	市委託
	乳児家庭全戸訪問事業	地域福祉課	公私協働
	父子家庭日常生活支援員派遣事業	地域福祉課	自主開拓
<第3群> 団体事務局業務	民生委員児童委員協議会	地域福祉課	市移管
	保護司会	地域福祉課	市移管
	日本赤十字奉仕団	地域福祉課	市移管
	ひとり暮らし老人会連絡会	地域福祉課	自主開拓
	福祉団体連絡会	地域福祉課	公私協働
	地区募金会	総務課	市移管
	精神保健福祉推進協議会	地域福祉課	市移管
	地域共同作業所連絡会	地域福祉課	公私協働
<第4群> 障害者自立支援 ・介護保険等 他の事業者も 経営する事業	居宅介護等事業	在宅福祉課	市委託
	移動支援事業	在宅福祉課	市委託
	共同生活援助・介護事業	在宅福祉課	市委託
	地域活動支援センター	在宅福祉課	市指定
	障害児等療育支援事業	在宅福祉課	市指定
	障害者活動支援事業	在宅福祉課	市指定
	日中一時支援事業	在宅福祉課	市指定
	地域包括支援センター事業	地域福祉課	自主判断
<第5群> 指定管理事業	総合福祉会館管理運営事業	総務課	市委託
	総合福祉センター管理運営事業	総務課	市委託
	障害者通所（生活介護）管理運営事業	在宅福祉課	市委託

※枚方市社会福祉協議会経営戦略プログラム（第2期）【表1】に基づいて著者が作成

第 4 章 考察と結論

第 1 節 事業展開の検討と評価

1. 枚方市社会福祉協議会の 60 年間の事業展開の検討

注目すべきは、法人格を取得した第 2 期に事業型社協への転機が見て取れる点である。さらに、第 3 期の社協本来事業と並行したさまざまな行政からの事業受託を受けた時期に区分される。全国社会福祉協議会から見て、理想的と評された総合型社会福祉協議会に変容していった。以下に、時系列で生じた重要な出来事を列挙する。

(1) 枚方市社協として重要な出来事

- a) 社会福祉法人格を取得した直後から、第二種社会福祉事業の家庭奉仕員（ホームヘルパー）派遣事業の受託実施が始まっていた。
- b) 国際障害者年後の知的障害者通所更生施設管理運営事業の第一種社会福祉事業を第二種社会福祉事業体である社協が受託運営にあたっていた。福祉行政の受け皿化が明確になる。
- c) 社会福祉協議会組織として地域福祉推進の使命に合致した地域福祉事業として、校区福祉委員会や一人暮らし老人会などの組織化を住民・市民とともに図る。
- d) 同時に、父子福祉会や寝たきり老人介護者（家族）会の結成などの組織化を行い、父子家庭や高齢者介護家庭を支援するボランティアグループの組織化を並行して行った。当事者の主体性を尊重したセルフヘルプグループと支援グループの組織化を図った。
- e) 長寿社会における高齢者の家族介護が地域社会で問題化する前に、先駆的・開発的な機関ネットワークに取り組み・事業化を検討する「老人合同ケア連絡協議会」と、具体的な需給調整・ケースカンファレンスを行う高齢者サービス調整チームのネットワーク構築を行った。
- f) 全国で最初に「地域福祉計画」^{註vi)}を策定して、住民懇談会、福祉大学など開かれた地域福祉情報共有化や研修の枠組みづくり、『社協だより』^{註vii)}や「校区ふくしだより」といった広報活動を通じて、住民・市民への情報提供に徹してきた。
- g) 1970 年の殿二校区福祉委員会を皮切りに、2002 年の船橋校区福祉委員会設置まで、45 小学校区すべてに福祉委員会組織化が図られた。
- h) 校区福祉委員会活動が高齢者への取り組みに傾倒しがちであったが、少子高齢化を見通し 2001 年以降 2011 年までの 10 年間で、校区子育てサロンが 1 ヶ所以上設置された。こうした実績を踏まえて市は、乳児全戸訪問事業（こんにちは赤ちゃん事業）を社会福祉協議会に委託する判断を行った。
- i) 枚方市社会福祉協議会が地域組織化、福祉組織化、ネットワーク、福祉課題調査、福祉情報提供、各種研修・講習会の実施を可能にしてきたのは、住民の声に傾聴し、柔軟な発想で開拓的に試行したこと。それを実践する資質をもった優れた社協マンが複数いたことが第一の理由と考えられる。
- j) 加えて、マンパワーによるところが大きい。大阪府内では政令市である堺市社会福祉協議会の 24 名に次ぐ、事務職プロパー 19 名と多く、市からの管理職出向者が 8 名と第 1 位であった（2002 年度実績）。

(2) 分析

このように経過を時系列で見えていくと、社会福祉法人格取得後の家庭支援員派遣事業の受託を皮切りに、事業型事業への転換が 1980 年当初の早くから行われていたと言える。また、社会福祉協議会として地域福祉推進の使命に合致した地域福祉業務と、自治体等からの受託・補助事業という事業型を混合した総合型社会福祉協議会の事業展開が行われてきたとみえる。

さらに、年表に示したように、枚方市の財政悪化と社会福祉基礎構造改革と相まったこと。革新系首長から保守系首長へ変わったことが事態を転換させていったと言える。^{註viii)}

分析にあたっては、地域福祉を検討するキー概念として“公私協働”を用いて枚方市社協の事業(活動)を評価していく。^{註ix)}

時期ごとの枚方市における福祉課題と枚方市社会福祉協議会の相克があった。主な事案として6つの問題を取り上げて、以下に時系列で見直していきたい。

- 1) 家庭介護人派遣制度と在宅福祉センター(現:在宅福祉課)
- 2) 精神薄弱者更生施設「枚方市立くすの木園」運営受託
- 3) 枚方市社会福祉協議会「枚方市地域福祉計画」と枚方市の社会福祉計画づくり
- 4) 枚方市社会福祉協議会による地域組織化と福祉組織化
- 5) ふれあいのまちづくり事業と地域福祉権利擁護事業
- 6) 枚方市社協の地道な地域の福祉組織化と枚方市の枚方市コミュニティ協議会設置

1) 家庭介護人派遣制度と在宅福祉センター(現:在宅福祉課)

老人福祉法が施行された1963年、日本は高齢化社会を示す高齢化率7%を上回った。市町村においても高齢者介護が上げられるようになり、要件として生活保護世帯・非課税世帯や単身世帯など限定的であったが、ホームヘルパー派遣が行われるようになった。

当初は、家庭奉仕員派遣制度という名称で、第二種社会福祉事業であったことから、市職員採用のホームヘルパーのみならず、多くの市町村社会福祉協議会に委託する形態が採られた。枚方市においても、枚方市社協が社会福祉法人となった翌年の1969年からホームヘルパー派遣を社会福祉協議会に委託して実施するようになった。

その後、特別養護老人ホームを運営する市内の社会福祉法人にホームヘルパー派遣を委託するようになるが、社会福祉協議会は家事型ホームヘルプ、他の社会福祉法人は身体介護という棲み分けが行われるようになった。

ただし、看護師資格をもつ現在の訪問看護にあたる老人看護人派遣事業を新たに看護師採用して進めたのと、大阪府事業として開始された訪問入浴のために大型バス運転士の採用とともに、看護師有資格職員を活用していった。

こうした実績を踏まえて、高齢者介護が本格化した1989年に枚方市社協は、「枚方市のホームヘルパー事業についての報告」を市に提出する。内容は、市の推進する身体障害者へのホームヘルパー派遣に対して、枚方市社協は高齢者世帯に限定した派遣を要望した。

しかしながら、革新市政であった枚方市は障害者自立生活を支持する立場で、在宅生活を推進することが求められていた。特に身体障害者へのホームヘルパー派遣が喫緊の課題であった。1992年に高齢者世帯への家事援助、身体障害者へのホームヘルパー派遣(家事援助・身体介護・外出支援)を統合した在宅福祉センターを設置して、枚方市社協に委託する。翌年には、知的障害者等の在宅支援の実績がある枚方市立くすの木園職員を異動させて、知的障害者・精神障害者へのホームヘルパー派遣を行うようになる。^{註x)}

さらに、市長自らが団長として視察した「平成5年度枚方市高齢者保健福祉海外調査団」^{註xi)}から帰国後、他の社会福祉法人を活用した高齢者24時間ホームヘルパー派遣を試行し始める。この取り組みは、他の特別養護老人ホームを運営する社会福祉法人に広げられた。結果、介護保険施行前から、高齢者ホームヘルパー派遣は特別養護老人ホームを運営する社会福祉法人に委託され、枚方市社協は障害者ホームヘルパー派遣に特化して担うこととなる。障害者福祉に支援費が導入された初年度は、外出支援の給付割合が高く、社会福祉協議会が多くの収益を上げることができたが、

公定価格の見直しによって赤字を示すようになったため、人員の転用や事業縮小に伴う退職奨励を実施することとなった。

在宅福祉課が担ってきた事業は、後述する施設運営受託も同様に、枚方市が福祉行政を他の社会福祉法人に委託しがたい事業を措置制度の時点で社会福祉協議会に委託してきており、枚方市からの主な受託事業を整理すると、福祉公社としての機能や位置づけが為されてきたと思われる【表 3】。

【表 3】枚方市より枚方市社協が受託した事業一覧

年（和暦）	主な受託事業	備考
1951（昭和 26）年	枚方市社会福祉協議会設立（6 月）	社会福祉事業法施行
1967（昭和 42）年	社会福祉法人格取得	
1969（昭和 44）年	家庭奉仕員派遣事業	
1970（昭和 45）年	病児保育事業	
1972（昭和 47）年	独居老人宅インターフォン設置事業	
1975（昭和 50）年	老人介護人派遣事業	
1976（昭和 51）年	総合福祉センター管理運営事業、入浴サービス事業	
1977（昭和 52）年	寝具乾燥事業	
1980（昭和 55）年	精神薄弱者通所更生施設管理運営事業	
1988（昭和 63）年	移送サービス（福祉タクシー）モデル事業	
1991（平成 3）年	ホームヘルパー養成基礎講習会（3 級）事業	
1993（平成 5）年	高齢者・重度身体障害者住宅改造助成モデル事業	
1994（平成 6）年	シルバーデイサービス事業	
1996（平成 8）年	配食サービスモデル事業	
1997（平成 9）年	経済生活支援サービス事業	のちの地域権利擁護事業
1998（平成 10）年	総合福祉会館管理運営事業	指定管理制度導入
2000（平成 12）年	日本赤十字奉仕団、民生委員・児童委員連絡協議会運営事務	介護保険制度
2006（平成 18）年	地域包括支援センター（第 1 圏域）運営 知的障害者活動センター I 型運営	
2009（平成 21）年	地域包括支援センター（第 3 圏域）運営	
2010（平成 22）年	乳児家庭全戸訪問事業	

2) 精神薄弱者更生施設枚方市立くすの木園運営受託

1987 年富山市が生活介護に関する照会文書を全国の 30 万人規模の中核市に発出した。内容は、障害者に対する生活介護支給に対するもので、ほとんどの市は回答しなかったが、枚方市は担当課長が回答した。その後、川崎市の自立生活障害者を筆頭に全国で富山市文書照会に応じた自治体に対する抗議行動が沸き起こる。マスコミ等でも「富山事件」として報じられ、枚方市も当事者からの糾弾を受けることとなった。支援者も含めた大衆団交の結果、市長自らが照会回答を謝罪し、在宅福祉を推進する立場を明文化するため、枚方市には障害者施設を造らないという確認書が交わされた。

1978 年から東部地区の津田東町で、枚方市手をつなぐ親の会によって運営されていた知的障害者共同作業所の認可施設化が 1980 年に行われた。当時、豊中市に次いで大阪府下二番目の通所施設として開設し、3 年以内にもう一つの通所（授産）施設を設置して、複数の社会福祉施設により

設立可能な公設民営の社会福祉事業団^{xii)}を設立後、速やかに社会福祉協議会から運営移管することを約束されての受託であった。もう一つの施設設置が進まず、療育手帳を取得する在宅知的障碍児が増え続け、社会福祉事業団構想が進まない中で「富山事件」が起こり、枚方市社協による「枚方市立くすの木園」の運営が継続される事態となったわけである。

元来、当時の社会福祉事業法上で第二種社会福祉法人の社会福祉協議会が第一種社会福祉事業を管理運営することは許されていなかった。枚方市は、国（厚生省）と大阪府に対して、社会福祉事業団化を根拠にして当面の運営形態として社会福祉協議会運営の許認可を得て、同様に枚方市社協理事会や評議員会働きかけた。条件として施設長を福祉事務所障害福祉課から出向派遣することと、他の委託事業同様に委託費に施設職員分以外の人件費に使用可能なインセンティブを付与した。

国際障害者年の1980年度から社会福祉協議会運営による「枚方市立くすの木園」が20名定員で開所した。当時、療育手帳所持者340名と在宅知的障碍者のデイケアニーズは高く、翌年には30名定員に増員する。「富山事件」によって通所授産施設建設が頓挫したため、枚方市社協は今後の運営改善を図る目的で精神薄弱者（児）等問題検討委員会を設置して、1990年に「精神薄弱者（児）等問題検討委員会報告書」を市に提出して問題打開を図った。結局、社会福祉法成立と介護保険施行によって、全国の市町村社会福祉協議会の施設運営が可能となったが、それまで等閑にされてきた。唯一、知的障碍者生活施設の議会請願（市民署名約3万4千筆）が全会一致で採択されたことを受け、施設運営を公設民営とするという方針で注目を集めたが、市内で肢体不自由児施設を運営する社会福祉法人に委託した。

枚方市は「枚方市立くすの木園」管理運営者の選定を指定管理方式に移行したが、職員を最低基準以上に配置し、障碍の状態が重篤な市民を受け入れてきた同園での採算が見込めないことと建物の老朽化が激しい。さらに、支援費や障害者総合支援法によって経営の困難性が加わったこともあり、社会福祉協議会以外に応募する事業者が現れない。

実際の利用者を目の当たりにして、利用ニーズに応えるため、正職員の事務職転用や異動を実施しながら運営を継続してきている。

3) 枚方市社会福祉協議会「枚方市地域福祉計画」と枚方市の社会福祉計画づくり

日本における福祉施策は、平成に入ってゴールドプランに代表されるように厚生省自身が社会福祉計画に基づく福祉行政の推進してきた。予算化のためには福祉の給付を定量で示さなければ、財務当局への予算折衝根拠となるからである。言い換えれば、少子高齢社会と人口減少社会の到来に備え、福祉をサービスとして位置づけて数量把握する契約制度を前提とした方向転換であったとも考えられる。

枚方市は民生部組織の改編を図り、1992年に民生部と福祉部の2部制に分けた。福祉事務所内に福祉政策課を設置し、「枚方市障害者計画」、「枚方市高齢者計画」を発出していった。枚方市社会福祉審議会に枚方市社協評議員の右田紀久恵氏をメンバーに加えながら、委員長は京都府社会福祉審議会を取りまとめていた小倉襄二氏を任命して、行政としての社会福祉計画を「枚方市高齢者施設整備計画」、「枚方市介護保険計画」等、順次整備していった。

市長部局での精鋭を実働職員に据える一方で、大阪府や国（厚生省）からの職員派遣を依頼し、直接のパイプ役に厚生省職員や大阪府職員を迎え入れ、逆出向で代替りの職員を厚生省や大阪府に派遣した。

それ以前の福祉行政は、優れたケースワーカーと職員集団による措置制度下のケースワークで素晴らしい事例対応の実績を積んできた。一方で、地域組織化を粛々と進めていた枚方市社協に、計画福祉の推進や社会福祉理論形成で後れをとっていた。そこで、福祉政策の企画・立案・連絡調整

を所管するシンクタンクとして福祉政策課を設置し、生活保護をはじめとした六法5課体制の福祉事務所組織の転換を図り介護保険施行に備えていった。

他方、枚方市社協は1987年12月に『枚方市地域福祉計画』⁴⁾を発行する。委員長は右田紀久恵氏(当時:大阪府立大学社会福祉学部教授)副委員長に松野昭二氏(当時:立命館大学経済学部教授)、作業委員に平野隆之氏(当時:名古屋経済大学講師)と町野宏(当時:枚方市社協地域福祉課長)が担当した。計画策定上のねらいとして、都市化が急速に進展する大都市近郊の衛星都市におけるコミュニティ形成の困難性や旧村落を基盤とするコミュニティの崩壊するなかで、従来の施設対応型の措置福祉や福祉事務所対応型の申請主義福祉の限界と脱皮を地域福祉の中で展開していく重要性を掲げて論述している。

そのうえで、行政と社協との関係を問い直し、在宅福祉供給のための事業の委託—受託関係に終始しない地域福祉を媒体とした関係の構築、なにより従来型に捕らわれない地域福祉活動への住民参加を投げかけている。

関連する主要な部分を抜粋すると、「地域福祉計画の策定過程自体が地域福祉活動の一部をすでに成しているが、社協が地域住民や当事者とともに地域福祉を推進するプログラムづくりであり、ソーシャルアクションとしての積極的な地域住民や当事者の行政への接近・参加を促進していく過程である」と位置付けている。また、「対象者の多様な重層的・多面的ニーズの把握が援助に際しての出発点となることから、福祉行政への住民参加の場であるとともに、関係者の連携構築の場でもある地域福祉計画づくりが問題発見やニーズ把握の広がりや深まりを左右するもの」と指摘している。

つまり、計画策定を通じた公私協働の合意形成の場を創出しようとしたものである。

したがって、計画策定に際しての重要な視点を①計画策定への住民参加、②公私協働による計画策定、③問題把握の重視、の3点を挙げている。

ついで、計画策定の枠組みとして、①地域福祉施策(i.福祉サービス・施設の整備、ii.サービスの体系化、iii.活動拠点の整備)、②地域福祉活動(i.組織(化)活動、ii.開発・予防活動、iii.ネットワーク活動)③地域福祉推進会議(行政・施設・住民・当事者等)の3つの柱に7項目を設定している。

そうして、計画の目標を①「福祉コミュニティ」づくり、②地域福祉のサービス体系の整備、③主体的な解決への当事者援助、④地域福祉推進のための協議組織づくり、⑤地方自治に通じる地域福祉、の5つを挙げている。

内容は、第一の特徴が老人・障害者(児)・ひとり親家庭の三分野に分け、これらを関連付けて地域で連携させる地域福祉活動や住民運動といった横断的なネットワーク組織化を意図した地域福祉活動と「福祉コミュニティ」づくりを全市的に展開していくための協議の場づくりを加えている。第二の特徴は、分野ごとに「モデル」を示している。老人福祉分野では「ねたきり老人」モデル、障害福祉分野では「知的障害者(児)」モデル、ひとり親福祉分野では「父子家庭」モデルを示し、小地域福祉活動として「校区福祉委員会」モデルを設定して、それぞれの福祉課題と計画モデルの応用を試みている。

いずれも、枚方市社協が従前から事業として担ってきた課題や展開してきた活動をさらに目標を置いてモデル化し、他への応用が可能のように意図して計画されている。焦点化された課題・目標が鮮明なものとなっている。他には、市域を行政区(市役所本庁・北部支所・津田支所・香里ヶ丘支所)の4区分に倣って人口10万人ごとの福祉エリアを構想している。

1995年に『第2次枚方市地域福祉計画』⁵⁾を主に平野孝之氏が執り、右田紀久恵氏とともに、地域福祉に必要な要素を網羅した日本における「地域福祉計画」の原器ともいえる理想形を示した。

そこには、小学校区を地域福祉活動の基礎単位として、福祉活動専門員（コミュニティワーカー）をエリアごとに配置する構想が打ち出されていた。小地域とエリア単位と市域全体の3層構造化も示されており、福祉情報化や福祉研修の重要性といった、今日では当たり前とされる事項が丁寧に描かれている。

具体的には、新たな視点として、①住民参加による身近な地域空間の総合化、②「福祉コミュニティ」づくりの公私協働モデルの提示、③「地域福祉業務」の確立とプログラムづくりの三点が加えられた。

①住民参加による身近な地域空間の総合化は、第二次地域福祉計画が単に分野別地域福祉計画に流れないように、住民の生活の場である地域空間において住民参加を保障する総合化計画という位置づけがされている。②「福祉コミュニティ」づくりの公私協働モデルは、第一次の地域福祉計画から5年間の地域福祉活動で進展した成果が大きく、「公私協働による計画策定」としたものを、単なる目標設定でない、より高次に如何に進めるか具体的な計画策定の必要性に社協自身が迫られ、行政もより住民に近い形での施策の具体化が求められる状況に変化したことによるものである。③「地域福祉業務」の確立は、地域福祉の推進を社会的使命として期待されている社会福祉協議会が、業務遂行する事務局機能として、「地域福祉活動」を社会的に支援する「地域福祉業務」として明確に打ち出したもので、枚方市社協における「地域福祉業務体制」のあり方と実施プログラムとを意欲的に描き出そうとしたものである。

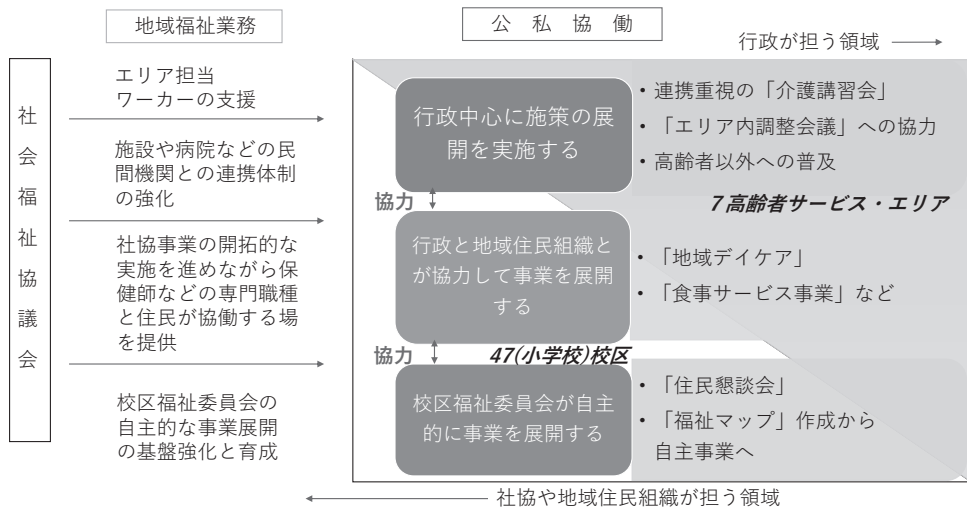
また、上記の目的を遂行するため、計画策定組織についても工夫が施され、職員も構成員となって参画する地域福祉計画検討チームが設置され、ローリング調査として校区福祉委員会や当事者団体へのヒヤリング調査等にも当たった。多くの校区福祉委員会役員や地域の福祉活動者・当事者と関わる機会をもつことで、潜在化している地域の課題把握が掘り起こされた。結果、計画項目は、地域福祉の総合化計画、住民参加のための多様なシステムづくり、公私協働の事業計画、地域福祉業務の整備・普及の四本柱に14領域26項目に及んでいる。

なかでも、公私協働の事業計画は、計画策定の新たな視点に加えられていた地域空間をイメージした領域を設定している。枚方市保健福祉エリアを意識した「エリア」型公私協働事業、従来の福祉組織化単位である「校区」型公私協働事業、その間の「中間」型公私協働事業を各2項目ずつ具体的に提言している。

加えて、福祉コミュニティを標榜する「公私協働」を具体化するための公私協働事業モデルを高齢者分野の例示して、「公」としての行政が担う役割・機能と、「私」である社会福祉協議会と地域住民が担うべき役割・機能を三層構造で提案している【図1】。

また、福祉コミュニティづくりという基本的な方向性と「誰もが安心して暮らせる福祉のまちづくり」理念は不変なまま、住民（市民）参加による計画づくりが、5年ごとに第3次地域福祉活動計画、第4次地域福祉活動計画、そして、直近の第5次地域福祉活動計画に継承されている。また、第3次地域活動計画以降、小学校区ごとの福祉活動計画も住民によって作成され続けていることは特筆に値する。⁶⁾

【図 1】 公私協働による事業モデル

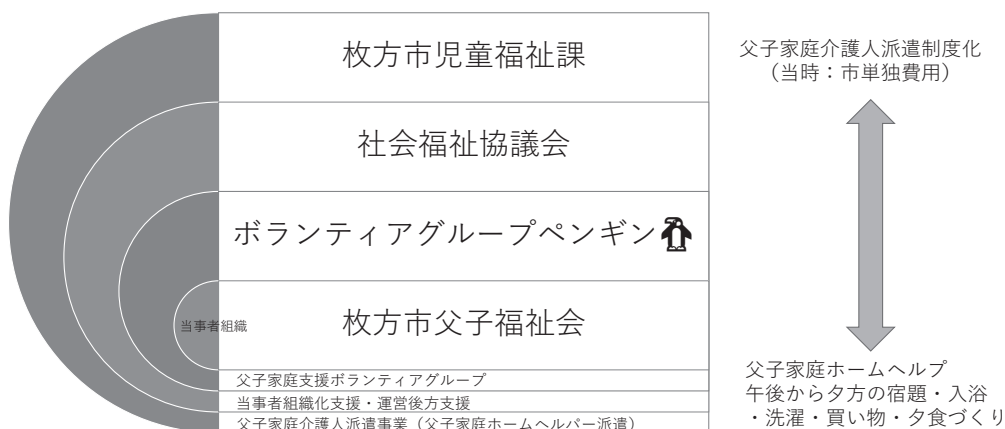


4) 枚方市社会福祉協議会による地域組織化と福祉組織化

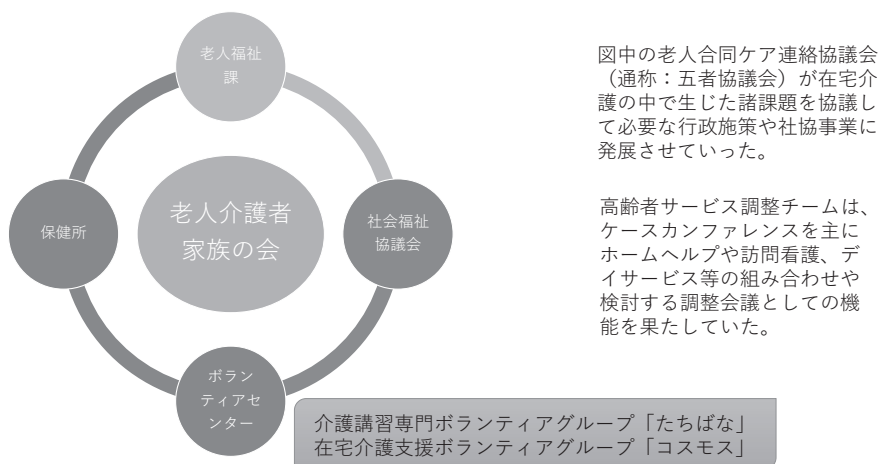
前節で述べたように、枚方市社協は「地域福祉計画」を全国に先駆けて1987年に10年計画の『枚方市地域福祉計画』を策定する。翌年には、社協強化計画にあたる「枚方市社会福祉協議会の組織強化と整備についての報告書」をまとめる。

すでに、枚方市社協は枚方市父子福祉会と支援ボランティアグループ、老人介護者家族の会と支援ボランティアグループの組織化活動【図2】。さらにネットワークとして、老人合同ケア連絡協議会を設置するなど、福祉組織化で全国の市区町村社会福祉協議会をリードする状況にあった。

【図２】枚方市における父子福祉のシステム

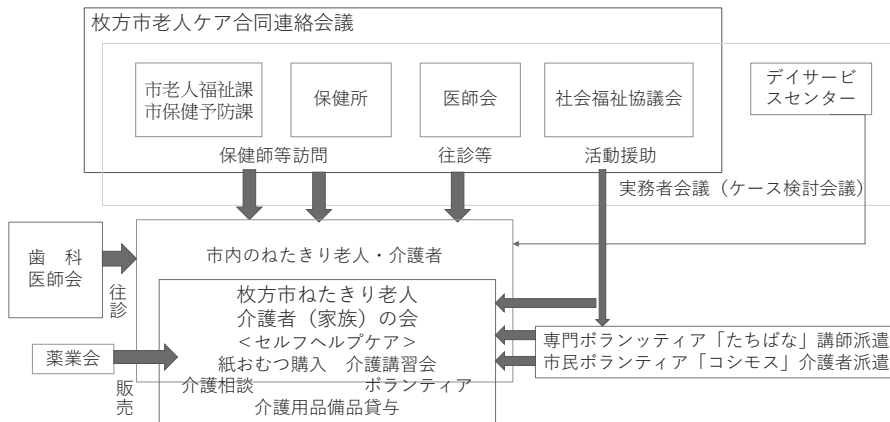


【図３】枚方市における高齢者在宅介護支援システム



特に、当事者組織と支援組織（ボランティアグループ）を結成・支援し、在宅高齢社会介護の具体的な課題を検討するシステムとして老人合同ケア連絡会と高齢者サービス調整チームを設置し、福祉・保健・医療のネットワークを形成した。在宅介護での福祉ニーズに立脚した官民協力共同による具体的サービス調整から提供、さらに政策化まで実現していた【図４】。こうした取り組みが前述した「公私協働」の考え方に反映されている。

【図 4】 枚方市の在宅ねたきり老人ケア体制



【表 4】 枚方市の校区福祉委員会結成経過表

順位	校区名	結成年月日	備考	順位	校区名	結成年月日	備考
1	殿 二	1970.3.21		25	嵯蛇東	1979.2.11	
2	山之上	1970.3.21		26	嵯蛇西	1979.2.11	
3	高 陵	1971.11.28		27	開 成	1979.2.20	
4	春 日	1972.1.16		28	津田南	1979.5.4	
5	殿 一	1972.2.13		29	五 常	1980.6.5	
6	桜 丘	1972.3.12		30	菅原東	1981.2.9	
7	香 里	1972.3.19		31	中宮北	1981.3.14	
8	枚 方	1972.3.26		32	平 野	1981.7.12	
9	枚方第二	1972.3.26		33	藤 阪	1981.11.1	
10	小 倉	1972.7.1		34	山田東	1981.12.6	
11	菅 原	1972.10.29		35	交 北	1982.3.22	
12	樟 葉	1973.3.29		36	東香里	1982.6.6	
13	津 田	1973.12.22		37	長 尾	1982.7.2	
14	牧 野	1974.3.10		38	招 堤	1982.7.9	
15	香 陽	1974.6.23		39	樟葉北	1982.7.24	
16	中 宮	1975.2.16		40	伊加賀	1985.7.20	
17	北牧野	1975.9.29	※ 1	41	川 越	1987.2.15	
18	氷 室	1975.10.10		42	樟葉西	1987.3.28	
19	明 倫	1976.3.27		43	西長尾	1987.7.19	
20	磯 島	1976.9.1		44	村 野	1994.11.26	※ 2
21	山 田	1977.8.1		45	樟葉南	1997.8.28	
22	西牧野	1978.7.8		46	田口山	2001.9.21	
23	桜丘北	1978.10.1		47	船 橋	2001.3.21	
24	嵯 蛇	1979.2.11		※ 1) 2001 年牧野校区に統合、※ 2) 2001 年桜丘・川越に分割統合			

一方の福祉組織化として、小学校区ごとに1970年から順次設置されていった校区福祉委員会は2002年に全ての小学校区に結成された【表4】。同様に、高齢社会の側面を現す、ひとり暮らし老人会も1979年から順次全市的に組織化され、42会43小学校区に広がっている。

21世紀に入って、枚方市社協と校区福祉委員会とは少子化に対応する動きを取り始めた。2001年の子育てサロンの設置以降、11年間で45校区全てに子育てサロンが1か所以上開設され、育児不安をもつ乳幼児親子の拠り所となっている（詳細は後述する）。

5) 枚方市社協へのふれあいのまちづくり事業と地域福祉権利擁護事業委託

1988年に枚方市福祉事務所のケースワーカーによる担当障害者の年金を搾取するという問題が明るみになった。年金や保護費といった金銭管理の厳重化と公務員に禁じられている個人財産の管理が大きな課題として浮上した。

枚方市は、その後いち早く、福祉オンブズパーソンの設置を市長部局から独立した独任制方式で大学教授と弁護士2名を配置する⁷⁾。

一方、大阪府は大阪市とともに、府民の障害者団体からのオールランド交渉の席で、施設生活する障害児者の金銭管理や在宅生活で金銭管理が自分一人で困難な当事者への金銭管理の制度化を要望していた。

1993年から大阪府・大阪市は、大阪弁護士会と検討会を重ね、準備が整った1996年10月大阪府―大阪市―堺市による大阪後見支援センターを大阪府社会福祉協議会に設置した。1997年度から大阪市では認知症高齢者を対象に、そして府下の市町村から枚方市が手を挙げ、民間である枚方市社協に委託する形で、認知症高齢者・知的障害者・精神障害者を対象に「経済生活支援サービス事業」として財産保全と金銭管理を開始することとなった。

その後、介護保険制度スタートに間に合わせる形で、厚生省で「日常生活における地域福祉権利擁護検討会」が開催されて、2000年より基幹の市の社会福祉協議会によって「地域福祉権利擁護事業」が実施展開されるようになった。現在の「福祉サービス利用援助事業」である。その検討に際して、枚方市社協で4名の利用契約者での実働事例があったことから担当者が検討委員会委員に加えられた。また、実務的な内容の検討委員会が全国社会福祉協議会に2つ設置された。

今日では、社会福祉協議会以外に、弁護士・司法書士と肩を並べて社会福祉士が後見人となって任意後見として財産保全や金銭管理される事例が増え続けている。公務員が行えない公共性の高い事業を社会福祉協議会が担ってきた一端が伺える。

枚方市社協が全国で最初に意思疎通や契約に課題をもつ市民への財産保全や金銭管理を行えたのは、事業型社協として高齢者・障害者・子どもなどのさまざまな分野の事業を担い、在宅福祉に関するノウハウを蓄積していたことが大きな要件となった。

なぜならば、地域福祉権利擁護事業は、財産保全・金銭管理サービスに留まらない。権利擁護と安定した地域生活を維持していくための身上配慮としての在宅福祉サービスの三本柱で進めて行かなければならない。機能としては、消費生活のサポート機能、アドボケート機能、ケアコーディネーター機能として整理される。こうした役割機能を果たすためには、専門職・関係機関との緊密な連携とネットワークを備えていなければ成り立たないわけで、枚方市社協はこれら要件を兼ね備えていた【表5】⁸⁾。

【表 5】地域福祉権利擁護先行事業での業務内容と範囲^{註 xiii)}

	生 活 支 援		
内容／サービス	身上配慮 ＜在宅福祉サービス＞	財産保全 ＜金銭管理サービス＞	権利擁護 ＜虐待・侵害への対応＞
機能	ケアコーディネート	消費生活サポート	アドボケイト
主な担い手	コーディネーター (専門員)	経済生活サポーター (自立生活支援員)	社会福祉士等 (専門員)
関係者・関係機関	デイサービスセンター 職員 ソーシャルワーカー、 ディレクター ケースワーカー 保健師 訪問看護師 ホームヘルパー ガイドヘルパー	民生委員 ケースワーカー 消費生活センター	福祉オンブズパーソン ケースワーカー 消費生活センター 保健所 警 察 弁 護 士 労働基準監督署
市区町村ネットワーク	保健所、市立保健センター、警察署（交番）、福祉事務所、在宅介護支援センター、障害者地域活動センター、社会福祉施設、消費生活センター、地区福祉委員会、民生委員協議会、公共職業安定所、労働基準監督署、当事者団体、オンブズパーソン、人権擁護委員、弁護士、司法書士、社会福祉士		

6) 枚方市社協の地道な地域の福祉組織化と枚方市の枚方市コミュニティ協議会設置

本項は、第 1 郡の小地域ネットワーク活動やコミュニティソーシャルワーカー配置促進事業との関連が強い。

高齢社会を見据えて、1999 年度から大阪府事業として府社会福祉協議会が進めてきた小地域ネットワーク事業は、もともと、府下 700 小学校区を対象に福祉委員会を組織して、活動費 50 万円を支弁するという地域福祉に直結する事業であった。枚方市においても、2002 年に 45 小学校区すべてに校区福祉委員会が結成され、この補助金対象の地域となった。

他方、枚方市は市制開始以降、行政情報や意思伝達のために、自治会長を束ねる区長制度を有償で実施してきた。一部は市議会議員を兼ねていたため区長が管轄する区域が票田となって公正性を欠く点や議員報酬と別に二重の歳費を支出する点から 1996 年に廃止した。

検討期間を経て、2005 年に校区コミュニティ協議会として小学校区ごとに再編する案を提案して、市議会でも承認された。そのモデル組織図には校区福祉委員会が、校区コミュニティ協議会の福祉部として位置付けられ、実働する態勢を持たない新たな組織に取って代わられると、地域懇談会等で紛糾し市担当職員に詰め寄るという場面が再三見られた。

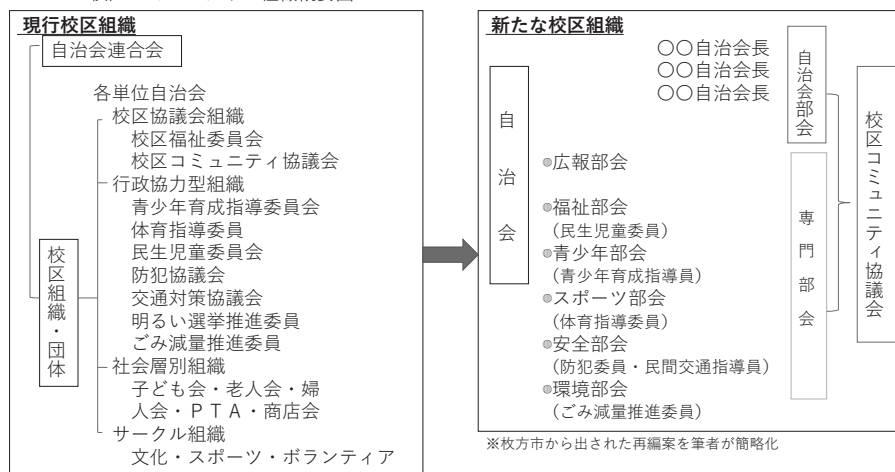
ところが、翌年度から大阪府の小地域ネットワーク事業補助金が、大阪府社会福祉協議会から、

府下の市町村行政に渡される方式に転換したことで事態が一変する。枚方市は校区コミュニティ協議会に補助金を交付する方法を採用したことから、一気に校区コミュニティ協議会が校区福祉委員会を傘下に置く形態が浸透していった【図5】。

幾つかの校区では、両組織の会長を兼務する校区も存在し、大きな変化なく運営している校区や、組織そのものの見直しを行い、NPO法人を取得して運営にあたっている校区もあるが、大半は校区コミュニティ協議会主導で、地域福祉活動が弱体化した地域も現れ、校区コミュニティ協議会の中の福祉部会と位置付けられたと言える。

【図5】枚方市の校区組織再編のプラン

《校区コミュニティの組織概要図》



2. 考察

いずれも、枚方市社協が社会福祉法人格を取得して以降に生起している。第3期以降は、社会福祉基礎構造改革による影響を反映している。措置制度から契約制度への転換がもたらした。【図5】に見られるように、高齢者分野で措置制度の時に構築されていた「老人ケア合同連絡協議会」と「高齢者サービス調整チーム」の二層構造による、介護者ニーズに基づいた政策会議と実務者会議の仕組みが、介護保険制度への移行と介護支援専門員の国家資格者によるサービス調整や介護計画・介護予防計画プランニングによって、国による契約制度への大転換によって、行政（福祉事務所）が関与する余地が介護認定と事業者への査察指導に陥ってしまったこと。

また、社会福祉協議会が他の民間社会福祉法人や特定非営利活動法人と横並びの法人の内の一つ（one of them）と位置付けられたことが、大きな要因と考えられる。

以下に、福祉組織化と地域組織化の事例を「枚方市老人介護者家族の会」と「校区の子育てサロン」の開設実践からひも解いていきたい。

(1)「枚方市老人介護者（家族）の会」の組織化活動

枚方市老人介護者（家族）の会（以下、「家族会」と略称する）は前項で述べた父子会結成の翌年1983年に結成された。当初は枚方市寝たきり老人介護者（家族）の会という名称でスタートしている【図6】。

会の名称からも明らかなように、当時は女性による家庭介護が妻・嫁・娘によって行われ、慢性疾患などから寝たきりとなって、介護者は置かれている状況や環境に対し為す術もなく、連綿と介

護に明け暮れる毎日であった。枚方市社協は父子家庭の当事者組織化経験から、こうした家庭内における高齢者介護に着目し、すでに把握していた寝たきり老人のいる世帯 45 世帯に対して当事者組織化を目指した「介護者の集い」開催を呼びかけた。

13 世帯の出席者により 1982 年 11 月に開かれた「第 1 回介護者の集い」では、寝たきりの高齢者だけが社会的支援を必要としているのではなくて介護の任にあたっている自分（介護者）自身が夫や家族・地域から孤立した存在で、介護問題を通じた当事者であり要支援者であることに気づき、集いでの分かち合いによる共感と相互受容はかつて経験したものでなかった。当事者会設立の必要性が確認された瞬間である。

他方、家庭内介護の問題は、家族の自助努力だけで解決される問題ではなく、さまざまな要望が参加者から出されたが、特に地域社会としての支援システムの必要性を訴えられた。つまり、保健・福祉・医療の連携の必要性である。

そこで、1983 年 1 月に当事者と社協単独でなく、当時の医師会・歯科医師会・保健所・民生児童委員協議会・市老人福祉止課・保健予防課・社協・当事者・ボランティアによる「ねたきり老人介護者（家族）の会結成準備委員会」が二度にわたって開かれた。一世帯でも多くの介護者が集うように、寝たきり老人のいる世帯 313 世帯全てに会設立の呼びかけを行い、1983 年 3 月 20 日に「枚方市ねたきり老人介護者（家族）の会」介護者が“介護者は手をつなごう”を合い言葉に、会員数 32 名をもって結成された。

最初に取り組まれたものの一つは、情報交換としての「介護者だより」の発行が同年 7 月から行われるようになり、当時は得られにくかった高齢者施策・制度や介護用品・用具・薬や介護に関する知識・介護体験談などの会員の声を網羅して、居ながらにして介護に関する福祉情報が入手できるもので、年に 2～4 回発行を続け、2002 年 7 月 31 日号で 68 号を数える。同時に介護に関する経験交流としてのピア「相談会」活動もスタートした。

次に、支援者グループの組織化である。介護度、介護者・本人を問わず介護力の低下や、介護度の上昇が生じた場合の支援として当時はホームヘルパー制度が限定的で、ヘルパー数も少なく現実には利用できない状況にあった。介護講習会を実施できるボランティアとともに、在宅介護ボランティアの組織化が課題となり、介護支援ボランティアグループ「コスモス」と介護技術研修ボランティアグループ「たちばな」の二つの支援ボランティアグループが結成される。

在宅介護を担当する「コスモス」は、担当ボランティアが利用者に電話訪問という形で利用者宅の状況把握と励ましや助言を行い、要介護者本人の加齢や事故（転倒骨折等）や重度化によって介護度が上昇した場合、逆に介護者自身の加齢・疾病・けが・心身疲労によって介護力が低下した場合、ボランティアが一時的に継続的にケアに参加する体制を整えた。一方の「たちばな」は、看護師・理学療法士・作業療法士・ホームヘルパーなどの専門職者が介護技術の普及・向上を目的に介護技術指導を専門に行った。このことによって、介護力の安定・介護技術の向上が図られるようになった。

その後の活動は、より身近な場所（最寄りの公民館等）で保健師も加わっての「地域懇談会」。その中から具体的な要望として浮かび上がってきた「紙おむつの共同購入」や「介護用品（ギャジベッド・車椅子）の貸出」などを次々に実現していくが、なかでも、その介護用品に関する要望がより身近な場所で手にとって確かめられ、介護の手を離せない介護者が、自宅からでも購入可能なようなシステムづくりが求められるようになった。

介護者の会役員・社協・保健師など関係者で、介護用品用具展示や販売システムに関して協議を重ね、1987 年ボランティアセンターの移転により拡張した 27㎡の空間に市町村で初めて「枚方市介護用品用具展示センター」（以下、「展示センター」と略称する）が設置され、同時に「枚方市介護用品用具展示センター運営委員会」が介護者家族の会役員・社協・展示センター相談員・保健所・

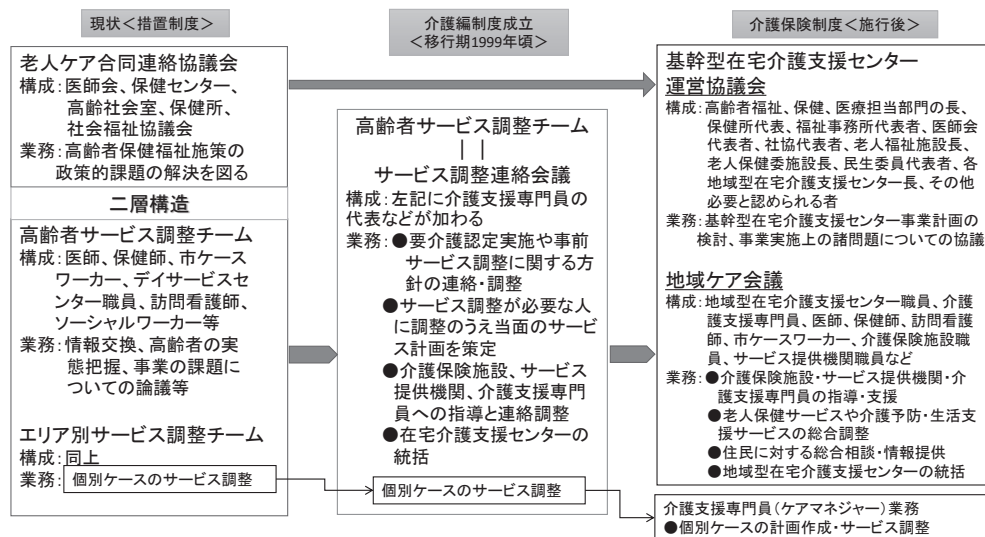
保健センター・医師会・薬剤師会・薬局薬業組合・販売業者を構成員として設置された。

そこでは、展示センターの運営のあり方や介護用品用具販売システムについて話し合われ、最寄りの町内の薬局薬店で介護用品が購入可能なカタログを見て、最寄りの薬局・薬店で購入の申し込みや支払い、受け取り（配達）が可能な「在宅介護用品用具販売システムが構築された（1988年）。

こうした取り組みを可能にしてきたのは、当事者である介護者の会と組織化を図ってきた社協によるところが大きい。介護者の会設立準備段階で、ネットワークづくりをした保健医療福祉関係者の懇談会が1984年春以降も五者（市老人福祉課・保健センター・保健所・医師会・社協）会議として継続し、保健一医療一福祉の連携を絶やさず、同年9月から「枚方市老人ケア合同連絡協議会」に発展したことが大きな理由である。

「枚方市老人ケア合同連絡協議会（以下、「五者協」と略称する）」は高齢者ケアもさまざまな課題に対し政策的に問題解決を図るための連絡調整機関で、保健予防課（現保健センター）が事務局で隔月開催してきた。「政策的ネットワーク」として機能してきた。

それに対し、ケース検討などを主体とした実務者によるケアネットワーク組織の必要性が関係者のなかで問われるようになり、現場レベルで介護・医療・保健に関わる実務者会議の構築を行う。市・府の保健師、老人福祉ケースワーカー、社協ホームヘルパー、医師会公衆衛生担当理事に加え、市内に設置されたばかりのデイサービスセンター職員が加わる「枚方市老人ケア実務者会議（以下「実務者会議という）」が1984年6月に創設された。1986年1月から「高齢者サービス調整チーム」に名称を変え、後の老人福祉法等改正でのモデルとなった。



【図6】保健・医療・福祉ネットワークの現状と今後（枚方市作成を筆者一部修正）

介護者家族の会による地道な活動展開が、介護保険により国民相互の連帯自立による、家族介護から社会的介護に移行したという点で、存在感を失うこととなる。枚方市は、介護保険移行期から施行後をにらんで、基幹型在宅介護支援センター^{註xiv)}を核として会議を運営者・実務者レベルですすめる。個別のサービスについては、介護支援専門員（ケアマネジャー）が計画作成と連絡調整するといった、画一システムが確立されることを前提に当事者会や社会福祉協議会の位置づけが相対的に低くなることを織り込んでいたと考えられる【図6】。

(2) 校区子育てサロンの設立経過

1) コミュニティワーカーによるソーシャルワーク実践

乳幼児をもつ保護者の育児不安は、少子化を主な原因として切実な問題となっている。

今日の社会福祉課題として、国も 1994 年のエンゼルプラン以降さまざまな取り組みをすすめてきた。特に、地域子育て支援が重要であると捉えられるようになり、2007 年度からは「地域子育て支援拠点事業（ひろば型）」を中学校区ごとに設置するように補助金が出されるようになったが、その施策以前から子育て支援の必要性が叫ばれていた。

そこで、子育て支援の小地域の取り組みとして、小学校区ごとに子育てサロンを結成していったコミュニティ実践として、コミュニティワーカーが構想をもち継続的に関係者へ働きかけ支援することが求められる事例をみていきたい。

2) 子育てサロン結成にむけた小地域の校区福祉委員会とコミュニティワーカーの関わり

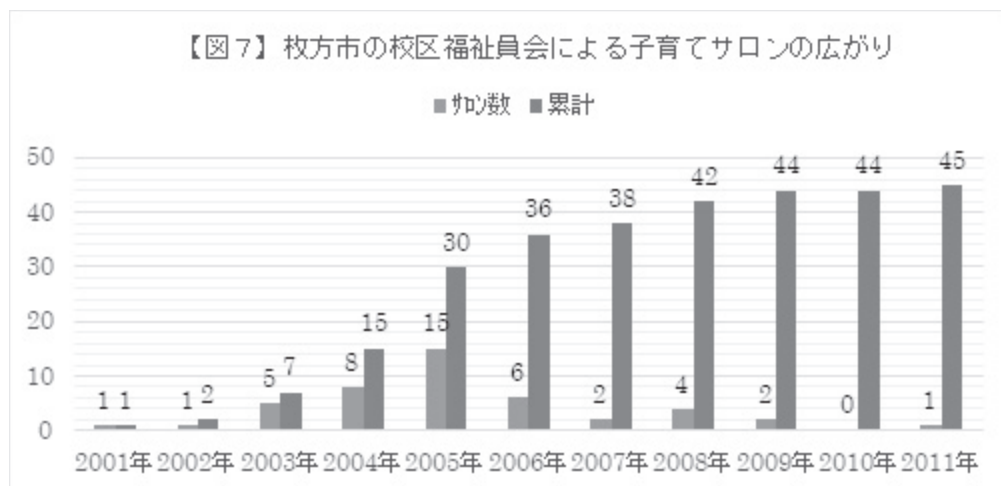
枚方市社協は、第三次枚方市地域福祉活動計画において、校区福祉委員会活動の柱として小学校区ごとの子育てサロンの設置を目標のひとつとして掲げた（枚方市社会福祉協議会、2005）。これは従来から高齢化を核とした老人福祉活動が中心であったが、少子高齢社会で人口減少社会に移行した日本において、“子どもは地域の宝”として地域社会の課題ととらえ、少子化に真剣に取り組む必要性を認識していたことと、以下に述べる実践過程を踏まえていたためである。

枚方市は人口 41 万人（2011 年 12 月末現在）で、45 校区の小学校ごとに校区福祉委員会が結成されており、4つのエリア（北・中・東・南）に分かれた学習や交流も行われ、コミュニティワーカーがエリアごとに 1 名の計 4 名が配置されていた。

2001 年度より校区福祉委員会の全体研修に、高齢者問題から少子化問題に視点を移すため、大阪府下で子育て支援に子育てサロン結成運営をしている先進事例から学び、全校区の子育てサロンを設置し、乳幼児全戸訪問事業を受託して、フォローアップ事業である「要支援乳幼児世帯訪問事業」の保健師（専門職）活動に繋げていった。

コミュニティワーカーは、多くは地域社会における時代のニーズに応じた小地域活動の課題を発見し提案するところから出発するが、性急に行わず目標として掲げ、中長期の展望に立って地域の実情に応じて実施に近づけた。

つぎに、毎年の研修で視点を理想的な遠くのモデル事例から近くに引き付けて、高齢者福祉課題を長らく地域福祉課題としてきた福祉委員会活動を、市民自身（地域住民）がもうひとつの大きなニーズへの気づきと認識をもてるように導いていった。エリア間あるいは同じエリア内での学習・交流を有効に活用することにより、他事業との連携を職員（コミュニティワーカー以外）や担い手（主任児童委員等）とも連動する形で展開したことで、関係者がニーズを認めて結成を促進した。日常の子育て支援活動者という地域のリソース（社会資源）を活用して、校区ごとの子育て支援「子育てサロン」を全市的な広がりに対して、2001 年度より校区福祉委員会の全体研修に大阪府下で子育て支援に先進的な取組を行ってきた池田市社会福祉協議会と子育てサロン実践者の方を招き、翌年には宇治市でさまざまな主体・形態で行われている赤ちゃんひろばや不登校児の居場所サロンなどの取り組みを学んだ。一方で、枚方市内で子育て支援に関わる保健師や主任児童委員の取組、母親自身が自主的に実施している子育てサークルの実情を知るシンポジウムを開催した。



そうした中、最初の子育てサロンが2002年3月に結成されたのを機に乳幼児のいる世帯が多い校区、逆に高齢化が他の校区より早く進み少子化が問題化した校区など、関心の高い校区役員の子育てサロン見学や交流、先進都市視察研修など、エリア研修で地域の要望に応じていった。

こうして、親支援に理解が得にくかった地域で「子育て中の母親の拠り所」をうたい文句に、2002年度に2つ目の校区で子育てサロンが結成された。2003年度には5校区、2004年度に8校区、2005年度には一気に15校区で結成された。その後も毎年2～6校区で結成。2011年度に最後の校区で結成され、10年間で全校区に子育てサロンが設置された【図7】。

他方、枚方市社協は枚方市民生委員児童委員協議会の事務局を担っているが、枚方市民生委員児童委員協議会児童福祉部会と主任児童委員連絡会による妊産婦・乳児親子を対象とした子育てサロン「ゆりかご」を、2003年度から総合福祉会館や地域で定期開催するようになったことも地域での子育てサロン設置の後押しとなった。

こうした実績が背景となり、行政から2010年度実施「新生児全戸訪問（こんにちは赤ちゃん）事業」を枚方市社協で担ってほしいとの要請があった。

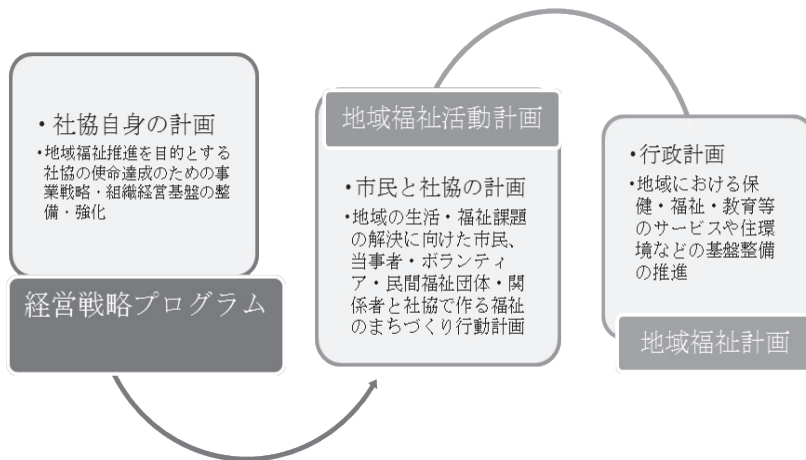
新たな業務を多忙な民生委員・児童委員や主任児童委員に課せられなかった。ただ、一般公募で訪問員を募集しても、乳幼児子育て支援の経験と守秘義務等を堅持し、円滑な訪問活動が可能な人材を一定数確保することは困難であった。そこで、枚方市社協は一般公募の一方で子育てサロン活動者の中から適任者を募り、全国でも数少ない社協運営による「新生児全戸訪問事業」を円滑に実施し、その後のフォローアップ事業である「要支援乳幼児世帯訪問事業」の保健師活動に繋げていった。⁹⁾

このように、丁寧な福祉組織化活動が発展的に、国の他の政策に結びついていることは有意義な取り組みであり、正当な評価としてパートナーシップを切り結んだ事例である。

3. 結語

国レベルでの影響は、国策としての社会福祉基礎構造改革と数値化によって総量規制する介護保険制度により、措置制度から契約制度に大きく転換した日本社会。先進国の中で最も短時間に超少子高齢社会、人口減少社会を迎える国の制度設計は、先進的な取り組みを実施してきた福祉コミュニティも、過疎や急激な高齢化等が原因で地域の社会資源が乏しいコミュニティも同様な同じ水準に均される福祉のローラー化をもたらした。

2015 年以降は、高齢者介護サービス、障害者児支援サービスに加え、子ども保育・幼児教育サービスが同じ制度設計となり、3年から5年の見直しによって公定価格による調整が行えるようになった。



【図 8】枚方における地域福祉関連計画の位置づけ¹⁰⁾
 （『枚方市社会福祉協議会経営戦略プログラム〔第 2 期〕』を改変）

市レベルでは、一中核市の枚方における強固な地域基盤があり、革新市政による平和と福祉と教育のまちづくりを標榜してきた 40 万都市においても、急激な人口増大の歪みを抱え、財政再建が自治体存続を脅かすようになり、首長の交代によって人員解雇による行財政改革が断行されたことと相まって、行政と社会福祉協議会の関係が変化したと考える。

地域福祉の関連する計画策定に関して、枚方市社協第 4 次地域福祉活動計画と第二期枚方市地域福祉計画以降は、【図 8】で示されるような関係性が構築されている。

そして、枚方市社協自身、第 1 次「枚方市地域福祉計画」・「第 2 次枚方市地域福祉計画」で唱えた“公私協働”を新たなステージで捉え直し、同様の事業性概念を導入した経営戦略に転換したと思われる。¹¹⁾

その証左として、枚方市社協が事業体本来の使命と理念を再確認し、「さらなる地域福祉の推進を図るための法人経営」と「市民から信頼される組織づくり」の 2 つの視点で、経営を見直した『枚方市社会福祉協議会経営戦略プログラム（第 2 期）』を作成している。¹²⁾ そのうえで、行政との協力関係を回復し、住民とともに福祉コミュニティの新たな創出を模索し始めている。

本研究には平成 29 年度 30 年度盛岡大学学術研究助成費を得て行った。

また、同志社大学大学院文学研究科 2003 年度修士論文（社会福祉学）¹³⁾ の一部にその後の研究成果を加筆している。

謝 辞

本稿を纏めるにあたって、資料提供やご意見を頂戴した元枚方市職員津田佳積氏、中村紀之氏、元枚方市社会福祉協議会事務局長橋隆氏、同前事務局長寺島千鶴氏、同事務局次長田中英邦氏に深く感謝申しあげる。

註

i) 枚方市社会福祉協議会「枚方市地域福祉計画」1989年発行は、当時まだ行政計画として地域福祉計画が策定される時代ではなかった。のちに、枚方市が「枚方市地域福祉計画（第1次）」2005年に策定するが、この時点で、枚方市社会福祉協議会は第3次の地域福祉計画であったことと、同時期の策定であったため、市民の混乱を避けるため「第3次枚方市地域福祉活動計画」と活動を計画名に加えるようになった。

ii) 歴代市長¹⁴⁾

氏 名	就任年月日	退任年月日
1 寺 嶋 宗一郎	昭和 22. 8. 1	昭和 26. 4. 22
2 寺 嶋 宗一郎	昭和 26. 4. 23	昭和 30. 4. 30
3 畠 山 晴 文	昭和 30. 5. 1	昭和 34. 4. 30
4 寺 嶋 宗一郎	昭和 34. 5. 1	昭和 38. 4. 30
5 寺 嶋 宗一郎	昭和 38. 5. 1	昭和 42. 4. 30
6 山 村 富 造	昭和 42. 5. 1	昭和 46. 4. 30
7 山 村 富 造	昭和 46. 5. 1	昭和 50. 4. 30
8 山 村 富 造	昭和 50. 5. 1	昭和 50. 8. 2
9 北 牧 一 雄	昭和 50. 8. 31	昭和 54. 8. 30
10 北 牧 一 雄	昭和 54. 8. 31	昭和 58. 8. 30
11 北 牧 一 雄	昭和 58. 8. 31	昭和 62. 8. 30
12 北 牧 一 雄	昭和 62. 8. 31	平成 3. 8. 30
13 大 塩 和 男	平成 3. 8. 31	平成 7. 4. 30
14 中 司 宏	平成 7. 5. 1	平成 11. 4. 30
15 中 司 宏	平成 11. 5. 1	平成 15. 4. 30
16 中 司 宏	平成 15. 5. 1	平成 19. 4. 30
17 中 司 宏	平成 19. 5. 1	平成 19. 9. 9
18 竹 内 脩	平成 19. 9. 23	平成 23. 9. 22
19 竹 内 脩	平成 23. 9. 23	平成 27. 9. 22
20 伏 見 隆	平成 27. 9. 23	令和元 . 9. 22
21 伏 見 隆	令和元 . 9. 23	現在

十二代市長までは、自民党に鞍替えした事例もあったが、初回当選時は総て社会党議員の首長が続いた。事務方トップの助役から社会党の流れを汲んで13代市長となったのが大塩市長。14代市長以降は保守系首長で、現在の市長は維新の会である。

iii) 近代以前（古代から江戸時代）の記述は、地勢から地理的条件を歴史上受けてきた結果、貴族時代の天領や江戸時代の幕府直轄地であったことが、数千石から1万石程度の領主や代官が域内に多数存在し統治し、明治期の旧村となった。具体的には、旧宿場町の枚方町を除き、蹉跎村・川越村・菅原村・山田村・牧野村・招堤村・樟葉村・氷室村・津田村、いずれも小作農で明治維新後も苦役が続き、戦後の市制移行後も各村から市会議員に青年団長等が革新系候補と

- して擁立され、切磋琢磨する関係で自治能力を高めていった。首長も初代から農業協同組合長が立ったことから、平成7年の地方統一選挙までは革新市政の下、平和・教育・福祉のまちとして発展していった。
- iv) 枚方市教育委員会(1963年)『社会教育をすべての市民に、枚方の社会教育 no.2』1p-7p 所収、「第1章：社会教育とは何か」が“枚方テーゼ”と通称されるようになった。各節のタイトルを列記すると、1. 社会教育の主体は市民である／2. 社会教育は国民の権利である／3. 社会教育の本質は憲法学習である／4. 社会教育は住民自治の力となるものである／5. 社会教育は大衆運動の教育的側面である／6. 社会教育は民主主義を育て、培い、守るものである。ここから、「社会教育は憲法学習である」というテーゼに集約されるようになった。
 - v) 当時、第一種社会福祉事業の受託を第二種社会福祉事業の社会福祉協議会が管理運営することは社会福祉事業法違反であり、公設民営が許される社会福祉事業団(2以上の公立社会福祉施設の経営統合による社会福祉法人設置運営)による経営以外は、直営することが前提であった。
 - vi) 2000年5月社会福祉法の改正に伴い、地域福祉計画は行政計画の総合福祉計画として位置づけられるようになったが、1989年の枚方市社協による「枚方市地域福祉計画」が地域福祉推進を進める社会福祉協議会使命のソーシャルプランニングとしての民間社会福祉計画を全国で初めて策定した。この時は、右田紀久恵(当時：大阪府立大学社会福祉学部教授)、松野昭二(当時：立命館大学経済学部教授)の2名が執筆にあたった。
 - vii) 枚方市社会福祉協議会『社協だより』1981年創刊。1985年から年4回発行となり、2018年9月号で通算141号を数える。
 - viii) 完全な保守系候補者が37歳の若さで無党派を名乗り市長に就く。市制当初からの革新市政に終止符を打つ。一方で、財政再建に腐心し2002年度から単年度黒字に転換させた。以降の10年間で累積赤字を解消するため、470人の職員削減を順次実施。財政出動を抑制するため、一律マイナスシーリングを毎年断行した。
 - ix) 前述の地域福祉計画の副題は『枚方市地域福祉計画―「福祉コミュニティづくり」をめざして―』と付けられ、『第2次枚方市地域福祉計画―「福祉コミュニティの発展」をめざして―』と第1次では基盤形成に力点を置き、第2次では福祉コミュニティの継承と発展に移行している。内容としても、公私協働の具体的な事業モデルの提言が行われている。
 - x) ヘルパー数は、正職員・非常勤職員・臨時職員合わせると50名に及び、高齢者2チーム、身体障害者2チーム、知的障害者・精神障害者1チームの対象別チーム方式による総合型ホームヘルパー・ステーションを形成していた。
 - xi) 革新系市長として、初めて事務職トップの助役から立候補した大塩氏が、少子高齢社会対応の企画・立案・調整を意図した福祉行政のシンクタンクとして福祉政策課を組織して、20年後の枚方市の高齢社会を現在形で感得できる方法として高齢社会の先進国視察を予算化し、1993年度1994年度と二次にわたって官民職員のみならず公募市民も加えた視察団を結成。第一次視察団に自ら団長として参加し、約二週間でデンマーク・ドイツ・オランダの三カ国を回った。帰国後、すぐにホームヘルパー24時間派遣を試行し、市議会で敬老祝い金廃止を提案可決し、原資2億円を現代的敬老としてホームヘルパー派遣やデイサービス事業費として支出するという「市長からの手紙」を対象となる4万人の高齢市民に送付した。
 - xii) 「社会福祉事業団等の設立及び運営の基準について」昭和46年7月16日(厚生省社会援護局長・児童家庭局長連名通知)(社庶121号)
 - xiii) 文献6) 拙書「意思能力にハンディキャップをもつ知的障害者・痴呆性高齢者・精神障害者に対する経済生活支援サービス」の表1を筆者が一部修正した。

xiv) 介護保険制度の見直しにより、現在では介護予防中心に、地域包括支援センターが高齢者の福祉保健圏域の中核となっている。

< 参考文献 >

- 1) <https://www.city.hirakata.osaka.jp/cmsfiles/contents/0000026/26431/H30.10.2.pdf> (情報取得日: 2018 年 10 月 20 日)
- 2) 『郷土枚方の歴史』, 枚方市市史編纂委員会, 枚方市, 1997 年.
- 3) 西村秀樹『大阪で闘った朝鮮戦争-吹田枚方事件の青春群像』, 第 2 章: 枚方事件, 45p-59p, 岩波書店, 2004 年.
- 4) 枚方市社会福祉協議会『枚方市地域福祉計画』, 1987 年.
- 5) 枚方市社会福祉協議会『第 2 次枚方市地域福祉計画』, 1995 年.
- 6) 枚方市社会福祉協議会『第 3 次枚方市地域福祉活動計画』, 2005 年.
- 7) 大本英治「ケースワーカーの犯罪(人権侵害を問う)」, ノーマライゼーション研究 1996 年版年報所収, 1996 年, ノーマライゼーション研究編集委員会, 111-114 頁, 1996 年.
- 8) 竹之下典祥「意思能力にハンディキャップをもつ知的障害者・痴呆性高齢者・精神障害者に対する経済生活支援サービス」, 発達障害研究, 第 21 巻, 第 1 号, 9-20 頁, 1997 年.
- 9) 竹之下典祥「コミュニティワーカーによるソーシャルワーク実践」, 『現代ソーシャルワーク論—社会福祉の理論と実践をつなぐ—』所収, 見洋書房, 97-100 頁, 2014 年.
- 10) 枚方市社会福祉協議会『経営戦略プログラム [第 2 期]』, 2012 年.
- 11) 再掲 10)
- 12) 古村公久「非営利組織の経営改革—社会福祉協議会の事例から—」, 経営情報研究, 第 21 巻, 第 1 号, 53-77 頁, 2013 年.
- 13) 竹之下典祥「枚方市における地域福祉の発展—特に住民自治・運動の形成と社会福祉協議会活動を中心に」(手記), 同志社大学大学院文学研究科社会福祉学専攻修士論文, 2003 年 9 月.
- 14) <https://www.city.hirakata.osaka.jp/cmsfiles/contents/0000024/24009/18-01.pdf>
および <https://www.city.hirakata.osaka.jp/0000017394.html> (情報取得日: 2020 年 1 月 20 日)